

SENADO

SECRETARIA

DIRECCION DE COMISIONES

XLIIa. LEGISLATURA
Tercer Período

CARPETA Nº 574 de 1986

DISTRIBUIDO Nº 295 de 1987

COMISION DE HACIENDA

SIN CORREGIR

Julio de 1987

Z O N A S F R A N C A S

Modificación de su régimen legal

Versión taquigráfica de la sesión matutina de la Comisión del día 16 de julio de 1987

Preside : Señor Senador Manuel Flores Silva

Miembros : Señores Senadores Jorge Batlle, Guillermo García Costa, Luis Alberto Lacalle Herrera, Dardo Ortiz y Luis A. Senatore

Asisten : Señores Senadores Gonzalo Aguirre Ramírez y Américo Ricaldoni

Invitados Especiales: Ministro de Industria y Energía doctor Jorge Presno; representantes de la Unión de Exportadores del Uruguay, Presidente contador Julio Franco; Vicepresidente Carlos Langwagen; Secretario Emilio Gutiérrez; Secretario Ejecutivo Milton Reyes; Protesorero Conrado Olaso y Asesor Alberto Fabini

Secretario: Señor Alfredo M. Alberti

---

25 ×

SEÑOR PRESIDENTE.- (Sr. Flores Silva).- Está abierta la sesión.

(Es la hora 9 y 13 minutos)

SEÑOR LACALLE HERRERA.- Antes de comenzar la deliberación del día de hoy, quiero solicitar a los miembros de la Comisión que se incorpore al Acta la declaración de Presidentes y Secretarios de las gremiales de la Cámara de Industrias, que fuera aprobada el día 10 de los corrientes. Para evitar la lectura de este documento, que es muy breve, lo hago llegar a Secretaría pidiendo desde ya su aprobación.

SEÑOR PRESIDENTE.- (Señor Flores Silva).- Dado que no hay número para votar, se va a incorporar esta declaración en forma ficta.

(Texto de la Declaración presentada:)

"Como resultado de la deliberación y consideración por parte de Presidentes y Secretarios de gremiales efectuadas el 10.7.87 convocada por el Sr. Presidente de la Cámara de Industrias del Uruguay a solicitud de varias gremiales a efectos de emitir opinión respecto al Proyecto de Ley de Zonas Francas, los industriales convocados manifiestan que:

El proyecto de Ley de Zonas Francas tal como está articulado perjudica a la Industria actualmente instalada y a instalarse en zona no franca según surge de los estudios efectuados del mismo y además otorga privilegios y ventajas que le han sido reiteradamente negadas a las industrias exportadoras comprometiendo la estabilidad a la vez de la industria proveedora del mercado interno.

Consecuentemente, sin oponerse a los objetivos perseguidos y el medio proyectado para el logro de los mismos, solicita al Consejo Directivo de la Cámara de Industrias se continúen y lleven a cabo todas las gestiones ante las autoridades parlamentarias y Poder Ejecutivo para que sea modificado el Proyecto de Ley de Zonas Francas de manera que sin desalentar los fines perseguidos en el mismo, alcance y estimule igualmente el desarrollo de las industrias exportadoras instaladas en la zona no franca, que contribuye al mantenimiento del erario público y genera el bienestar de todo el país.

25 ×

Igualmente deberán instrumentarse medidas que impidan el deterioro de la producción interna por competencia privilegiada.

Montevideo, 10 de julio de 1987.".

SEÑOR PRESIDENTE.- Agradecemos la presencia de los representantes de la Unión de Exportadores del Uruguay, y les damos la palabra para que nos hagan saber sus opiniones respecto al proyecto de ley a consideración de esta Comisión.

SEÑOR FRANCO.- La Unión de Exportadores del Uruguay se congratula de haber sido recibida por esta Comisión para poder expresar la opinión que le merece el proyecto de ley a consideración del Senado sobre la legislación de zonas francas.

La posición aprobada por la Comisión Directiva de la Unión de Exportadores --el documento que hemos elaborado será repartido a los señores Senadores--, en términos generales, se incluye dentro de una política de apoyo a los mecanismos de diversificación e incremento de las exportaciones. Por lo tanto, como no podía ser de otra manera, estamos a favor de la creación de mecanismos de zonas francas porque entendemos que aún con las limitaciones y dificultades que su implantación ha significado en otras partes del mundo, es necesario modernizar la legislación vigente en esta materia en el Uruguay, a fin de diversificar sus exportaciones. En consecuencia, consideramos que uno de los medios hábiles puede ser la concreción y estructuración de zonas francas.

En general, compartimos los objetivos que plantea el proyecto por su artículo 1º. Sin embargo, nos parece contradictoria y oscura la forma en que se pueden alcanzar dichos objetivos a través del articulado. Pensamos que la redacción de algunos artículos merecería alguna modificación tendiente a establecer aclaraciones y ampliaciones que de ninguna manera deben figurar en una reglamentación, sino en una ley estructurada para implantar mecanismos de este tipo.

En el repartido que hemos elaborado, se realiza un análisis general del proyecto y hay una serie de aclaraciones y justificaciones respecto a las modificaciones que proponemos al proyecto. No sé si los señores Senadores prefieren que realicemos un estudio punto por punto del repartido, o demos primero una visión global para que luego nos formulen las consultas del caso.

SEÑOR PRESIDENTE.- Entendemos que es conveniente comenzar con una visión global para luego pasar al análisis particular.

SEÑOR FRANCO.- Quiero señalar que hay ciertos aspectos que preocupan especialmente al sector exportador del país, nucleado básicamente en las empresas radicadas en la zona no franca. Si bien en el artículo 2º del proyecto se establece la voluntad de que el asentamiento de establecimientos productivos y de servicios en las zonas francas no atente contra las industrias y empresas instaladas fuera de esa zona, a renglón seguido figuran disposiciones que discriminan en forma negativa los productos de exportación de la zona no franca. A título de ejemplo puedo citar el artículo que menciona los servicios de puerto para establecimientos en la zona franca. Esta misma disposición no sólo es extensible al sector exportador instalado en el país, sino que legalmente debería ser así. En la Administración Nacional de Puertos funciona desde hace muchos años una Comisión que todavía no ha podido evaluar cuáles son los verdaderos costos del servicio y, por lo tanto, los exportadores seguimos pagando tarifas que no se adecuan a los mismos.

Además, en el proyecto de ley hay un artículo en el que se dice que las empresas instaladas en la zona franca gozarán de tarifas públicas promocionales.

SEÑOR ORTIZ.- No entendí bien lo referido a esa Comisión que funciona desde hace tantos años.

SEÑOR FRANCO.- En la Administración Nacional de Puertos funciona una Comisión con la asistencia creo, de una asesoría, a los efectos de establecer los costos reales. Es una tarea que ya debió haber finalizado porque ya se estableció que los servicios del Puerto se deben cobrar de acuerdo a los costos. Una mejor información al respecto la debe tener el señor Reyes porque él es quien concurre a la Comisión; pero, en términos generales el cálculo de esos costos así como su fijación final, es una tarea que aún no se ha llevado a cabo. Entonces, a través de sucesivos decretos, se ha ido prorrogando la fecha en la que debería comenzarse a cobrar el costo verdadero de los servicios al sector exportador.

SEÑOR REYES.- Pero hay otra cosa más grave.

SEÑOR ORTIZ.- Parece entonces que no ha sido por una cuestión de tiempo que no han podido ser establecidos sino porque hay alguna otra dificultad, quizás de orden técnico.

SEÑOR REYES.- Cuatro años antes del cambio de Gobierno a la Administración Nacional de Puertos se le fijó un plazo con el objeto de que adecuara las tarifas al costo operativo real. Ese plazo expiró y no se cumplió. Entonces se fijó otro, durante el cual tampoco se expidió. A la fecha, habiendo vencido ya el plazo otorgado por este Gobierno se continúa sin una definición.

Se dice, señor Presidente, que la Comisión los está estudiando y que es posible que para fin de año haya resultados. Pero ya hace muchos fines de año que esperamos que estén listos los costos, tomando en cuenta lo que realmente se trabaja en el Puerto y no sobre los valores de la mercadería, o fictos.

El esfuerzo físico para levantar una tonelada de lana como de otro producto, es el mismo. De manera que lo que se pretende es la obtención del costo operativo. Sin embargo, las tarifas se van modificando sobre las que rigen en el momento y no se resuelve algo que desde hace años está dispuesto que se haga de una determinada forma.

SEÑOR ORTIZ.- Yo planteaba la inquietud porque es presumible que de aprobarse esta ley, tampoco se fijarán los costos en el tiempo oportuno como para favorecer a las industrias que se instalen, a menos que ahora se produzca una celeridad que antes no se dio. Es de pensar que si la Administración aún no ha logrado establecer los costos reales, es porque se han presentado dificultades técnicas.

SEÑOR LACALLE HERRERA.- Como los miembros de la Administración Nacional de Puertos van a ser recibidos luego de que se retiren ustedes de Sala, vamos a pasar el aviso y a conminarlos a que nos den una respuesta porque el tema parece demasiado serio como para que se continúe demorando una solución.

Además, si hubiera alguna otra cosa de importancia, sería interesante que ustedes la plantearan en este momento.

SEÑOR FRANCO.- Es muy cierto lo que plantea el señor Senador

Ortiz. Dada la ecuación actual, podemos presuponer que por algún tiempo se siga dando esa situación. Pero el Poder Legislativo aprobará una ley que va a regir durante muchos años y que, a mi juicio, tiene algunos puntos oscuros.

Se entiende que dentro de la zona franca las actividades del Estado no van a regir en forma monopólica. Por lo tanto, bien se puede pensar que mañana en esa zona exista un Puerto franco y un servicio portuario que no sea el de la Administración Nacional de Puertos. En ese sentido, podría producirse una discriminación en los costos de los servicios portuarios, en la medida en que los mismos no se fijen a nivel nacional y esa circunstancia se dé en la esfera de la zona franca.

SEÑOR BATLLE.- De acuerdo a la ley rige no sólo para ese servicio sino para todos. ¿Usted concibe una zona franca de otra manera?

SEÑOR FRANCO.- Quizás estemos partiendo de un orden de ideas diferente. Yo no concibo la zona franca de otra manera ni dije que a eso se debía el problema de discriminación.

SEÑOR BATLLE.- Yo pregunto si usted concibe una zona franca de una manera distinta a la de un área donde no sean diferentes los servicios así como los regímenes fiscales en general. La zona franca es otro país.

SEÑOR FRANCO.- Tampoco concibo la zona franca de otra manera. No sé si el señor Senador alcanzó a escuchar mi disertación.

SEÑOR BATLLE.- Solamente el final.

SEÑOR FRANCO.- Sucede que, en lo que tiene que ver con determinados servicios, de acuerdo al actual ordenamiento legal, la industria y los servicios de exportación deberían gozar de ciertos beneficios. Pero en la actualidad, bajo un mecanismo legal que es igual para las dos partes, en la práctica podría producirse una discriminación para la industria exportadora instalada en la zona no franca.

SEÑOR BATLLE.- Es que la industria instalada en la zona franca es como si estuviera en Alemania, con respecto al mercado local. En cambio, la instalada en la zona no franca, con

respecto al mercado tercero, goza de beneficios y ventajas que aquellas de la otra zona no reciben. Se trata de dos categorías de situaciones completamente disímiles.

SEÑOR FRANCO.- Diría que las industrias o los servicios --porque la ley habla de otras cosas que no son precisamente industrias-- instalados en la zona franca no son exactamente iguales a las de Alemania porque el soporte estructural de las instaladas en ese país, eventualmente lo paga el pueblo alemán. En cambio, el soporte de la infraestructura que gozará la zona franca aprobada por ley, como una parte del territorio uruguayo, lo vamos a pagar todos nosotros. Y es aquí donde discrepo con el señor Senador.

SEÑOR BATLLE.- El proyecto de ley no tiene nada que ver con lo que usted dice. Usted está haciendo una afirmación que calificaría de temeraria.

SEÑOR FRANCO.- Al comenzar mi disertación yo decía que en este país había una vieja experiencia de leyes de zona franca pero no sobre estructuras. A mi juicio, lo que usted dice no surge claramente del texto legal. Entiendo que una estructura de zona franca significa un costo que, eventualmente --quizá mi afirmación sea temeraria en el sentido de que todos debamos pagarla...

SEÑOR PRESIDENTE.- Al analizar los diferentes factores que el señor Franco está enumerando, tal vez habría que, al hablar de costos, hacer un cotejo simultáneo de los beneficios que gozan los industriales de una y otra zona.

El señor Presidente tiene razón; considero que cuando en este país, por distintos aspectos legales, se han otorgado --y continúa siendo así-- beneficios para determinadas ramas productivas nacionales, quienes lo deciden han realizado un análisis del costo-beneficio. Ignoro --porque no he conocido ningún documento-- si en este proyecto de ley se realiza ese análisis entre el beneficio y el costo, o lo que cuesta instalar una zona franca y cuál es el repago de esa inversión. En ese sentido, admito que mi afirmación pueda ser temeraria, como dijo el señor Senador Batlle, pero no dudo que una estructura de cualquier tipo, acá o en cualquier parte del mundo, significa un costo o una inversión que alguien debe realizar.

sr.6
D/295

25X

En los términos en que estamos guiando nuestra disertación, en cuanto a que determinados beneficios --que podrían ser extensibles a las actividades exportadoras del país-- coexistieran, tanto para las empresas instaladas dentro de la zona franca como para las que quedan fuera --esa es, en el fondo, la preocupación de la Unión de Exportadores--, lo que pretendemos es lograr cierta igualdad. Admitimos que la zona franca debe gozar de beneficios adicionales; pero también es deseable que los mismos sean realmente aplicables a toda la exportación del país. A título de ejemplo, podemos mencionar las tarifas adicionales de ciertos servicios públicos, algunas de las cuales fueron prometidas --inclusive por acuerdos políticos--, como las tarifas de combustibles, de las que aún no dispone la producción local. Esto sería muy beneficioso, a los efectos de hacerla competitiva a nivel de determinados mercados. También nos preocupa la discriminación que efectúa la ley en cuanto a la no existencia de plazos para las empresas que se instalan en zonas francas en lo que se refiere a la permanencia de productos importados. El exportador que trabaja en la zona franca tiene un régimen de admisión temporario, aunque con menores costos y determinado plazo de permanencia de esa mercadería, a los efectos de ser transformada y reexportada. Pero ese plazo fue reducido por este Gobierno en virtud de un decreto de 2 de diciembre de difícil interpretación y dudosa aplicación, cuya revocación nos ha prometido el Ministerio de Industria y Energía hace aproximadamente 7 meses y aún no ha sucedido. Esto crea una situación de discriminación que consideramos inoportuna porque según el proyecto de ley que estamos analizando, teóricamente, un producto puede ser importado a la zona franca, no habiendo plazo para su transformación y reexportación. Por el articulado del proyecto se eliminan también todos los requisitos de control, excepto los de trámite aduanero, lo que resulta discriminatorio para las industrias actualmente instaladas que deben cumplir con los requisitos de control de calidad, o técnico efectuado por el LATU. Por ejemplo, ello puede decirse de la mayor parte de los productos de la industria láctea, algunos de la industria del cuero y también de los de envasado de alimentos. Teniendo en cuenta las disposiciones del artículo 40 y siguientes sobre no discriminación en el otorgamiento de los certificados de origen, eventualmente podría darse la circunstancia de que determinados productos documentados como uruguayos, y manufacturados dentro del territorio, tuvieran control de calidad, mientras que los hechos dentro de las zonas francas, no.

Otro tema que preocupa a la Unión de Exportadores y, básicamente, a algunos sectores de la producción nacional --también en materia de posibles discriminaciones-- es que el artículo 40 elimina los requisitos de integración obligatoria de componentes nacionales.

Entendemos que esa disposición debería ser analizada con más profundidad.

Aunque yo podría ser mucho más explícito, pienso que los temas referidos a este punto, no deberían trascender fuera de este ámbito, porque se concilian con determinados compromisos internacionales del país de dudosa aplicabilidad.

Me refiero a la Ley Pineda.

Existen determinados beneficios para la exportación de productos nacionales que no consisten, básicamente, en la devolución de impuestos.

Todos sabemos que una de las pocas disposiciones a favor de la exportación de productos desde las zonas no francas es la devolución de impuestos indirectos.

En virtud de la legislación, suponemos que esto no rige porque dentro de la zona franca no existirán impuestos y, por lo tanto, tampoco se podrá producir una devolución de los mismos.

Ese mecanismo favorece a la exportación del país. Pero determinados mecanismos --que no consisten en la devolución de impuestos, sino en otra cosa-- serían aplicables a la zona franca de acuerdo al texto de la legislación nacional, dado que ella es igual en ambos lados.

Como el artículo 40 exonera los productos de la zona franca, pero no a los de la zona no franca, del requisito de componentes nacionales en la integración, se produciría una discriminación peligrosa para la industria textil lanera, que es una de las que más ha mantenido el nivel exportador, que ha crecido más y tiene un mayor volumen de ocupación.

Mediante una disposición se exige el componente "lana nacional" y el artículo 40 de la ley de zonas francas exonera de este requisito a las industrias allí instaladas, por lo que dicho componente no sería de recibo y habría industrias que, desde la zona franca, competirían con la industria textil lanera uruguaya en condiciones que le resultarían a ésta muy desventajosas.

SEÑOR BATLLE.- ¿Usted considera que la Ley Pineda se va a aplicar en zonas francas?

SEÑOR FRANCO.- No; simplemente digo que si yo fuera profesional de una empresa de este tipo, el artículo 40 me habilitaría a efectuar un reclamo.

Interpretando el proyecto de ley --si así se sancionara--, podría decirse que sí rige; y, ante la duda y la eventualidad de que alguien manifieste que esto se arreglará en la reglamentación, yo preferiría que se estableciera en la ley. La tranquilidad de una industria se puede ver frustrada de un día para el otro, pero no recreada y, por lo tanto, ello merecería que la disposición legal tomara en cuenta esta inquietud que, por lo visto, el señor Senador Batlle y yo compartimos.

SEÑOR BATLLE.- Si mi interpretación fuera igual a la suya, la compartiríamos; pero como no lo es, le aclaro que no la comparto.

SEÑOR FRANCO.- En última instancia, señor Senador el problema no lo vamos a dilucidar nosotros, sino el juez que deba laudar frente a un pedido concreto de alguien que se establezca en la zona y reclame los beneficios. Esa es, precisamente, la preocupación que tiene el sector exportador.

SEÑOR ORTIZ.- Como a vía de ejemplo se mencionó a la industria textil, diré que me ha quedado una duda porque no pude asistir a la sesión anterior. El señor Ministro de Economía y Finanzas dijo que queda demostrado que quien quiere instalarse en la zona franca, tendrá que utilizar los mismos tipos de insumos provenientes de los países signatarios que usan quienes están en zonas no francas. Si el insumo es uruguayo, quien está en zona no franca lo va a comprar al mismo precio que el que está en zona franca.

25 ×

Mi pregunta es la siguiente: si se instala una fábrica textil en zona franca, la materia prima, el insumo, es la lana; ¿la compra en el Uruguay o en la Argentina? ¿Esa lana ingresa a la zona franca sin pagar absolutamente ningún derecho?

Si hablamos de precio, literalmente, seguramente que ese industrial de zona franca va a pagar la lana al mismo precio; pero en éste van a estar comprendidos los derechos y tributos y, en consecuencia, no va a estar en condiciones de competir con un industrial de zona no franca, porque al exportar su producto textil, va a tener un costo más barato de producción. ¿Esto es así o es un razonamiento equivocado?

SEÑOR FRANCO.- En términos generales, lo que manifiesta el señor Senador es válido para cualquier industria, no sólo para la lanera.

SEÑOR ORTIZ.- Puse el ejemplo textil, porque usted lo había mencionado.

SEÑOR FRANCO.- Agregaría, señor Senador --y esta es mi inquietud-- que el tema puede ser más grave --y es el temor a la discriminación, que mencioné-- porque en términos de la industria textil, la igualdad en el suministro de las materias primas y el cobro de los beneficios se estarían dando si la lana es importada bajo el mecanismo actual, tanto para la zona franca como para la no franca, ya sea si se importa sucia o lavada. En ese caso, los beneficios son iguales. La discriminación se produciría si uno compra insumos en otro tipo de etapa de desarrollo. Los señores Senadores saben que la lana puede ser industrializada a partir de sucia, lavada, de tops, de hilados o, aún, a partir de tejidos.

Actualmente la industria instalada goza de los beneficios que mencioné, en la medida que compre lana uruguaya o la importe de otro origen --sea argentina o australiana-- sucia o lavada. Con la interpretación que le doy al artículo 40, yo podría instalarme en la zona franca y traer insumos en otro estado, teniendo derecho a reclamar el beneficio, porque ahí no rige el requisito del componente nacional que me exige la ley dentro de la zona no franca, pero no me lo exigiría dentro de la zona franca. Entonces, podría traer tops y fabricar hilados o tejidos y elaborar confecciones, que quizás sea lo más peligroso, porque actualmente la industria que

se instala en la zona franca es la de la confección.

SEÑOR BATLLE.- Los beneficios de la Ley Pineda se dan a la industria que exporta desde el Uruguay...

SEÑOR FRANCO.- Se dan a las exportaciones uruguayas.

SEÑOR BATLLE.- ...y no a las de la zona franca que no son exportaciones en esas condiciones, aunque lleven el certificado de origen.

SEÑOR OLASO.- De acuerdo a las normas existentes, los productos que llevan lana hoy se exportan de la zona no franca; pero dentro de lo estipulado ¿se puede exportar de la zona franca un artículo con lana en iguales condiciones como las que posee la zona no franca? Esta es nuestra duda.

SEÑOR BATLLE.- De acuerdo con la interpretación que hago acerca de como rige ese beneficio excepcional que existe en el Uruguay --que no sé si no han descubierto nunca o lo han pasado por alto-- considero que éste no puede regir para artículos producidos en zona franca.

SEÑOR FRANCO.- ¿Dónde esta dicho eso, señor Senador?

SEÑOR BATLLE.- Surge, tanto del artículo 2º como del 40. Por lo tanto, no creo que se puedan aplicar beneficios específicos que recibe la producción nacional --excepcionales como el caso de la Ley Pineda-- a productos que surgen de una manufactura de la zona franca, en donde lo que hay es una circunstancia muy especial, como el certificado de origen. El hecho de tener la posibilidad de poseer un certificado de origen no habilita a creer que eso se extiende a los demás beneficios que están vigentes para las producciones que se realizan dentro de las fronteras aduaneras uruguayas y no fuera de ellas.

SEÑOR FRANCO.- ¿Me permite, señor Presidente? Quisiera formular un pedido, para no verme cohibido de formular determinadas precisiones. ¿Podemos prescindir --para hablar de este tema-- por 5 minutos, de la versión taquigráfica?

(Apoyados)

SEÑOR PRESIDENTE.- Se suspende la toma de la versión taquigráfica.

c.b.2
D295

Se reanuda la toma de la versión taquigráfica.

El tema que nos preocupa es que el proyecto de ley no ha hecho una clara definición de la problemática del comercio internacional, porque el artículo 41 habla de tratamientos preferenciales y cuando se discuten todos estos temas, la mayoría estamos inclinados a hablar de los mercados dentro del marco de ALADI: CAUCE, PEC, acuerdos con Méjico y Chile.

Aparte de estos tratamientos preferenciales de acuerdos bilaterales, Uruguay tiene tratamientos preferenciales dentro del sistema general de preferencias, por ejemplo, los que provienen de unos 18 países desarrollados del mundo y tiene, además, un sistema de cuotificación en el área de textiles y vestimenta que no provienen de preferencias ni de acuerdos bilaterales, sino que se trata de acuerdos multilaterales que muchas veces están especificados en acuerdos laterales.

Este tipo de disposiciones no ha sido tratado con suficiente claridad y en algunos aspectos se confunde cuando se habla de tratamientos preferenciales. En algunas de estas cuestiones consideramos que sería muy útil hacer una aclaración por vía legal, por lo que proponemos algunos textos sustitutivos en los papeles que hemos repartido, de manera que quede claramente establecida cuál sería la preferencia que gozaría la industria o la exportación de zona no franca respecto a la de zona franca.

El texto que proponemos es compatible con la inquietud que las zonas francas promueven respecto de aquellas preferencias no utilizadas y difícilmente utilizables por la exportación del país. Estamos verificando un texto sustitutivo que creemos que es aclaratorio y que sería beneficioso para que este instrumento sea de expansión en exportaciones en aquellos rubros que el país difícilmente puede explotar. Al mismo tiempo, deseamos que no se constituya en un impedimento o en una traba para la industria, con sacrificios propios y del país y que éste pueda hacer acuerdos bilaterales de utilización de canales de muy difícil acceso a los mercados.

SEÑOR ORTIZ.- En un rápido vistazo dado al documento que ustedes han traído, observo que se refieren a un artículo, pero no mencionan el artículo 14 y me asalta una duda. El artículo 14 dice que las empresas instaladas en zonas francas no podrán desarrollar actividades industriales, comerciales y de ser-

vicio fuera de las mismas. ¿Cómo interpretan esto? O sea, que si por ejemplo, mañana una empresa textil, ILDU, que desarrolle instalaciones en zonas francas, ¿tendría que cerrar su fábrica en Montevideo? ¿Esa es la interpretación cuando el artículo se refiere a que no podrán desarrollar actividades industriales, comerciales y de servicios fuera de las mismas?

SEÑOR FRANCO.- En el texto del articulado hay una proposición general, en la que confluyen los artículos 2, 14 y 43, respecto a que la norma es recíproca. El artículo 43 da plazos a los que están en condiciones de trabajar en zonas francas y no francas para que puedan adaptarse. Nuestra interpretación es que quien trabaje actualmente y en el futuro en las zonas francas, no podrá hacerlo en aquellas no f r a n c a s, con el mismo nombre. El Banco de Montevideo, por ejemplo, no podría desarrollar actividades en la zona no franca, pero sí el Deutschbanc.

SEÑOR ORTIZ.- Ese es precisamente el punto que me preocupa porque se dice que las empresas que estén en zonas francas no podrán desarrollar actividades en zonas no francas. Siguiendo con el ejemplo de una fábrica textil, entonces, ILDU que es una sociedad anónima, podría constituir otra, incluso con los mismos estatutos pero con un nombre diferente y con los mismos accionistas fundadores. Quiere decir que constituiría una nueva sociedad anónima que actuaría en la zona franca, o sea, una nueva empresa; por lo tanto, se trataría de dos sociedades diferentes, por lo que podrían ejercer actividades simultáneamente. ¿Ustedes comparten este criterio?

SEÑOR FRANCO.- Sí, señor Senador.

SEÑOR ORTIZ.- De manera que si esta prohibición que establece el proyecto de ley fuera así sería fácilmente burlada.

SEÑOR PRESIDENTE.- Razonando la interpretación del señor Senador Ortiz, me da la impresión de que lo que está buscando el proyecto es que dado que los regímenes de beneficios son diferentes, las contabilidades, los manejos empresariales tengan que ser también diferentes, porque si se diera el caso de que una empresa única pudiese girar en zona franca y no franca, el seguimiento de los beneficios por parte del Estado resultaría muy difícil si la contabilidad fuera común.

Me parece que lo que menos interesa no es el hecho de que una persona desde el punto de vista de la propiedad no

pueda desarrollar actividades en zona franca y no franca a la vez --lo que se lograría de acuerdo al mecanismo que ha mencionado el señor Senador Ortiz-- sino que una empresa como tal, eventualmente, no pueda beneficiarse de un manejo conjunto de zonas aduaneras separadas teniendo una misma organización contable.

Mi interpretación es en este sentido, por lo que lo que se busca no sería burlado por el mecanismo que venía describiendo el señor Senador Ortiz.

SEÑOR ORTIZ.- En virtud de que existe esa duda y de que, tal vez, haya una tercera interpretación --y todas ellas parecen sensatas porque tienen asidero en el texto legal-- no sé si no deberíamos pensar en que ese punto se disipe por la vía reglamentaria. No sé si la reglamentación, para no salir de los cauces constitucionales de qué es lo que puede abarcarse en ella, sería suficiente para establecer normas que clarifiquen este punto.

SEÑOR FRANCO.- Comparto la inquietud del señor Senador Ortiz, pero consideramos que ese punto es muy difícil de resolver. Al respecto hemos hecho alguna propuesta en el sentido de que la norma no sea recíproca, es decir que el que gire en zona franca no pueda trabajar en zona no franca pero a la inversa. Tal como manifiesta el señor Senador ello implicaría que existiera alguna norma de contabilidad que fuera independiente. Pero en ese aspecto nos enfrentamos a un problema más grave: que en este país no existen normas de contabilidad obligatoria; sólo las hay a los efectos fiscales. Y dentro de las zonas francas no hay efectos fiscales. De modo que se dará el caso de que habrá que tener otras sociedades anónimas.

SEÑOR PRESIDENTE.- Y para beneficio de nadie.

SEÑOR BATLLE.- Deseo volver sobre uno de los dos problemas planteados anteriormente, mientras no se estaba tomando versión taquigráfica.

Por lo que establece la ley en su artículo 2º tengo muy claro que la diferencia que habrá entre las exportaciones de zonas francas y de zonas no francas con respecto al manejo de la divisa es que la reglamentación actual --tal como lo señaló el señor Franco-- obliga al exportador de zonas no francas a hacer entrega de la divisa al sistema financiero en un plazo de 36 meses; luego dicho sistema financiero le

25 ×

entrega los pesos equivalentes, con los que el exportador compra la divisa que quiere y la remesa a donde desea. A mi juicio y según lo que establece la ley, la diferencia que existe entre la zona franca y la no franca es que el exportador no va a estar obligado a esa circunstancia, inclusive no tiene por qué pasar la divisa por el sistema financiero, la puede dejar en otro país, puesto que no está integrado al sistema financiero nacional, pues es como si fuera otro país. Por ese motivo en el literal c) del artículo 2º se habla de prestación de servicios financieros. Me parece que eso es lo lógico y lo natural, lo que debe ser y lo que surge de la ley, porque es lo que quiere.

SEÑOR FRANCO.- Admito que la duda es válida; inclusive yo también me la planteé; pero esa duda nos llevaría a algo mucho más complejo, o sea, qué beneficios tiene la zona franca para el país si la divisa proveniente de las exportaciones de zonas francas no pasan por el sistema financiero.

Diría que los beneficios netos de divisas de esta zona franca van a ser inexistentes, lo cual es atentatorio contra lo que nosotros estamos promoviendo, que es el incremento de las importaciones en el país. Yo preferiría interpretar que sí deben ser negociadas en el sistema financiero.

Es más, admito que con el texto de la ley el Banco de Tokio, por ejemplo, podrá instalarse en la zona franca y va a ser parte del sistema financiero; y el Banco Central deberá realizar la supervisión de sus operaciones exigiendo que en 36 meses negocien las divisas.

SEÑORA BATLLE.- Pienso que no.

SEÑOR FRANCO.- Si no fuera así, tendríamos que rever el beneficio que otorga la zona franca.

SEÑOR BATLLE.- El beneficio de cualquier forma existe.

¿Cuál es el beneficio que otorga al país la zona franca estableciendo una libertad absoluta?

Es precisamente el que surge de la instalación de sectores industriales para promover importaciones.

Supongo que los insumos y la mano de obra generan recursos que se vierten sobre todo el sistema. Por lo tanto, si el exportador deja la divisa en el exterior, de alguna manera tendrá que generar recursos desde la zona franca hacia la no franca para pagar insumos y salarios.

La importación que haga hacia la zona franca de terceros países tampoco va a reclamar divisa nacional.

Digo esto, porque no pedirá prestado al sistema bancario financiero local. En consecuencia, el beneficio sigue siendo sustancialmente el mismo: un enriquecimiento de todo el mecanismo económico nacional a través de la adquisición de insumos y de la mano de obra y del aporte de tecnología que, de alguna manera, al estar presente en un área fiscal no nacional dentro del territorio, contribuye a la capacitación de gente y a la habilitación de nuevos sistemas de trabajo.

De modo que ese es el beneficio fundamental.

En el otro caso, se da únicamente un beneficio contable. Si en el sistema financiero actual se hace una exportación, se entrega la divisa y se reciben los pesos; un día puede remitirse al exterior el producto íntegro de la exportación.

Entonces, los beneficios son: lo que compra en el país, los impuestos e insumos que paga y la mano de obra que da.

Teóricamente es lo mismo. Ese es uno de los beneficios más importantes que da la zona franca, aquí y en cualquier parte del mundo.

Si nosotros tuviéramos la obligación de vender la divisa

al Estado y éste la vendiese a un particular para un sistema de cupos o remates de divisas, entonces sí existiría una lesión en el sistema.

Pero aquí no existe ese sistema y por lo tanto no hay una lesión. Tampoco hay egreso de divisas.

SEÑOR OLASO.- Escuchando al señor Senador Batlle, por la experiencia que tengo en la industria del país y como miembro antiguo de la Unión de Exportadores, declaro que tendría que hacer alguna observación a sus manifestaciones.

Durante muchos años la industria de nuestro país ha vivido en crisis. ¿Por qué no preconizan los señores Senadores que a toda la zona no franca del país se le otorguen las mismas ventajas que ahora están pensando en dar a las zonas francas si piensan que esto puede significar un desarrollo importante del país?

Nos hemos sacrificado durante muchos años en nuestra actividad y ahora resulta que sólo quieren dar beneficios a las zonas francas.

Reitero: ¿por qué no se le dan a la zona no franca las mismas ventajas que a la zona franca?

La verdad es que tengo una gran inquietud. Me pregunto qué he estado haciendo en este país en la zona no franca.

SEÑOR BATLLE.- Evidentemente, son dos concepciones [illegible] distintas: la industria instalada referida al mercado local y la industria de exportación. En cuanto a la primera, está amparada por aranceles que la protegen de lo que se estima que es una competencia que todavía no está en condiciones...

SEÑOR OLASO.- Hablo de la industria de exportación, señor Senador.

SEÑOR BATLLE.- Con respecto a la industria de exportación, en este caso la que se va a instalar en la zona franca, frente a la industria de la zona no franca del país, no creo que vaya a haber entre ellas una competencia ruinosa en los mercados a los cuales se accede por la vía de la exportación de productos.

Lo que la Unión de Exportadores tendría que señalar en ese caso, para decir no que el artículo 40 es malo sino que la ley es mala, que ésta no debe votarse en sí misma y que la zona franca es obsoleta como lo han dicho otros industriales, es que la zona franca determinaría que los industriales que exportan desde el Uruguay a terceros países se verían desplazados por aquellos que se instalen en la zona franca. Esta tesis hasta ahora nadie la ha sostenido. Con respecto a las ventajas que se señalan en esa materia, lo que nos interesaría saber es si la Unión de Exportadores entiende que una zona franca va a determinar que los que se instalen allí habrán de desplazar en los mercados a terceros, a quienes están exportando desde la zona no franca del Uruguay.

SEÑOR OLASO.- Yo no dije eso, señor Senador. Pregunté por qué no se nos daban a nosotros las mismas ventajas que se dan a los de las zonas francas. Tengo la seguridad de que nosotros sabremos usarlas igual que ellos.

SEÑOR BATLLE.- Entonces, instálese en la zona franca.

SEÑOR OLASO.- No voy a interrumpir más. Solamente digo que mi idea es clara.

SEÑOR FRANCO.- Quiero manifestar que la Unión de Exportadores apoya la creación de un mecanismo de zonas francas. Cree que puede traer beneficios, aunque quizá no tan optimistas como otros. En el mundo, hay estudios muy serios sobre los logros reales de las zonas francas. Se han realizado estudios por parte de la UNCTAD y The Economist.

Además, lo que la Unión de Exportadores quiere, dentro del contexto que hemos presentado, es apoyar la creación del mecanismo y establecer por ley aquellos aspectos que hacen dudosa la aplicación de medidas que, siendo extensibles tanto a la zona franca como a la no franca, le sean extendidas realmente a la exportación desde la zona no franca. Esa es la posición global de la Unión de Exportadores. Hemos estado hablando respecto a algunos artículos que nos merecen ciertas observaciones, pero estamos dispuestos a apoyar la idea. Por eso, hemos traído redacciones sustitutivas que mejoran el proyecto. Sobre el tema de la libertad cambiaria, voy a hacer algunas reflexiones. La exposición del señor Senador Batlle da la impresión de que todo el manejo de divisas en el país es libre. Efectivamente es libre, mucho más que las libertades que existen en la economía real. Sin embargo, esas libertades originan determinados problemas. Por eso, voy a contar una anécdota. El país, para el manejo de las divisas con importaciones y exportaciones y otros pagos en los países de ALADI, debe guiarse por el acuerdo de pagos de Lima. Allí ya no es tan libre como para que nos quedemos con la divisa.

c.b.9

25 x

En última instancia, el mecanismo de pago implica que si Uruguay tiene déficit, debe pagar. Eso ocurrió recientemente con Brasil. El liberalismo del sistema financiero uruguayo, que no existe en otros países de la ALADI, implicó que el saldo, concretamente con Brasil a fines del año 1986, fuera de más de U$S 100:000.000 a favor de Uruguay. Brasil no podía pagar esa suma y afirmaba, con o sin razón, que menos del 50% de ese saldo provenía de operaciones comerciales, de exportaciones reales de Uruguay a Brasil; el resto provenía de operaciones de triangulación financiera, perfectamente permitidas dentro de nuestro ordenamiento financiero liberal. Uruguay tenía derecho a exigir esos pagos, pero Brasil no podía efectuarlos.

Más adelante, este mecanismo implicó duras negociaciones, como traba de guías, y el Banco República debió otorgar un crédito en los primeros meses de este año, por U$S 30:000.000 al Banco de Brasil a fin de destrabar este mecanismo. Todo esto motivó que el Banco Central elaborara determinadas circulares, prohibiendo cierto tipo de operaciones.

Estoy de acuerdo con el señor Senador Batlle --aunque quizás no en el mismo ámbito-- en que las operaciones financieras en zona franca van a ser muy liberales. Me pregunto si esto no hace reflexionar acerca de que este esquema que se dio con Brasil a fin de año, pueda multiplicarse por las posibles triangulaciones porque en la zona franca no sólo se van a poder realizar operaciones de este tipo, sino también a subfacturar, sobrefacturar, y efectuar todo tipo de maniobras, que van a repercutir en el ámbito de los países de ALADI, a traves de los convenios de pago. Eso es muy peligroso para las reservas del Banco Central.

Pienso que el liberalismo económico y financiero es bueno, pero en la medida en que haya ciertos controles. Esa ya no es una inquietud de la Unión de Exportadores que incida directamente en las empresas; es una preocupación que hemos visto incidir indirectamente en las empresas exportadoras, a través del caso concreto de Brasil. Es cierto que Brasil tiene dificultades económicas y que la traba de guías puede provenir de sus dificultades de pago de las importaciones, pero también es cierto que no le agradó el hecho de tener que pagar cientos de millones de dólares por operaciones de triangulación financiera.

D/295
mg.1

25x

SEÑOR LANGWAGEN.- Quisiera saber si las exportaciones e importaciones de zona franca a la ALADI se van a manejar por el mecanismo de convenio de pagos.

SEÑOR BATLLE.- Supongo que sí se van a realizar dentro de los convenios de pago.

SEÑOR LANGWAGEN.- Entonces, eso puede dar lugar a todas estas maniobras que mencionaba el contador Franco.

SEÑOR BATLLE.- Pero también dio lugar a esas maniobras la referencia que hizo el contador Franco respecto al ajuste cuatrimestral de los saldos, por los que Brasil se vio obligado a pagar en función de su propia política. Nosotros no podemos hacer que Brasil tenga la política adecuada. Ese país pagó tributo a ese tipo de política financiera que determinó que los precios de los productos que Brasil compra al Uruguay puedan ser pagados muy por encima de los precios del mercado internacional, como es el caso de los cueros.

Estos precios se fijan en función del precio real del mercado, sino en función del manejo de la divisa.

Como es natural, con esa conducta Brasil se expone a tener pérdidas muy gruesas, lo que determina --como ocurrió en momentos de crisis-- que solicite cierto tipo de financiación al Uruguay. Nuestro país accedió a esa solicitud y no creo que haya estado mal dado que, por otros conceptos, somos deudores de Brasil y obtuvimos ventajas en la refinanciación general de las deudas.

Tal como surge del artículo 40 del proyecto, estimo que si se van a poder realizar exportaciones hacia los mercados en los que rigen los convenios del CAUCE, éstas van a estar ajustadas a las disposiciones propias de esos convenios.

Como estos temas son muy técnicos y algunos de nosotros no estamos muy interiorizados con los sistemas financieros y las circulares del Banco Central, pienso que sería conveniente hacer ingresar a Sala al señor Ministro de Industria y Energía, y al Directorio de la Administración Nacional de Puertos a efectos de conversar sobre estos puntos.

SEÑOR PRESIDENTE.- Si los demás miembros de la Comisión, no tienen objeciones, procederíamos a hacer pasar al señor Ministro de Industria y Energía.

D/295
mg.2

25 ×

(Ingresa a Sala el señor Ministro de Industria y Energía)

A modo de resumen, informo que hemos recibido en la mañana de hoy a los representantes de la Unión de Exportadores, quienes nos han hecho llegar un memorándum.

En opinión de la Unión de Exportadores, el texto del proyecto es contradictorio y oscuro, lo que llevaría a la necesidad de aclararlo por medio de la ley y no de una reglamentación. Se ha argumentado que se discrimina entre el industrial instalado en zona franca y el que se encuentra en zona no franca. Fundamentalmente, esas discriminaciones afectarían al precio del costo del servicio de puerto y a las tarifas promocionales de los servicios del Estado.

También se mencionó que la admisión temporaria requiere un plazo para la zona no franca, mientras que para la zona franca no se establece ninguno. Se ha expresado que el control de calidad no es exigible en zona franca, y sí lo es en zona no franca, lo que podría ocasionar algunos perjuicios para las exportaciones uruguayas.

Por último, hay tres aspectos sobre los que más se ha hecho hincapié y sobre los que se recabó opinión de la Unión de Exportadores. Ellos son: el que se vincula con el problema de las cuotificaciones, que estaría cubierto en parte por los acuerdos bilaterales y por lo que genera el sistema general de preferencia o por los acuerdos multilaterales de algunos sectores --en este último caso referido concretamente a las multifibras o textiles--; es el tema de las dificultades financieras que podría experimentar el país como consecuencia de la inserción de esta actividad de zonas francas en el Convenio de Pagos de ALADI y en la triangulación financiera, que puede ser desconocida, a veces, para decirlo de algún modo, por otros países de la zona en términos de no reconocerlas como relaciones comerciales genuinas; y el problema de algunos beneficios, no arancelarios, que algún sector industrial puede tener y que podrían ser reclamados por los industriales instalados en la zona franca.

La geometría básica de esta ley es que en la zona franca no existen determinados gravámenes pero tampoco el beneficio, a nivel de protección, del 50% sobre el producto final, etcétera. Dicha geometría se vería descompensada por la posible capacidad del industrial instalado en la zona franca de reclamar algunos beneficios no arancelarios que estarían vinculados

D/295
mg.3

25x

a la legislación vigente del país.

Sobre este punto se habló extensamente en un momento en que se interrumpió la toma de la versión taquigráfica. De modo que si se entiende necesario, se podría hacer lo propio cuando se hable nuevamente del tema.

Tenemos, pues, sobre el tapete: primero, las cuotificaciones; segundo, las dificultades financieras con países de ALADI y tercero, las bonificaciones especiales que podrían ser reclamadas por los industriales de la zona franca.

También hay otra serie de temas tales como la admisión temporaria y sus plazos, el control de calidad no exigible en zona franca, las tarifas promocionales que surgirían de la aplicación del artículo 25 y que se vinculan al problema de los monopolios del Estado, y lo que se refiere a la Administración Nacional de Puertos.

SEÑOR ORTIZ.- Ya que hemos hecho pasar al señor Ministro estando presente la Unión de Exportadores, parecería lógico que fuera puesto en conocimiento de sus inquietudes; y en ese sentido, le pediría al señor Olaso que vuelva a plantear su preocupación.

SEÑOR OLASO.- Trataré de repetir el concepto: solamente quería hacer notar que si hay tanto empeño en mejorar la actividad industrial exportadora, ¿por qué no se busca otorgar a los que ya han estado luchando durante años, con las dificultades que existen en el país, las mismas ventajas que a los que se van a instalar en la zona franca?

SEÑOR MINISTRO.- Señor Presidente: cuando hablamos del tema zona franca no nos referimos a algo novedoso. Todos sabemos que hay cientos en el mundo, pero algunos sostienen que están obsoletas, cosa que fue dicha por algunos representantes de la industria. Al respecto llama la atención que en Estados Unidos se hayan abierto 73 zonas francas comerciales entre los años 1980 y 1985. O sea que mis informes son de otro tenor.

Ahora, para contestar al señor Olaso pregunto: ¿qué pasaría si convertimos a todo el país en una zona franca?

El fundamento para la creación de zonas francas ha sido siempre la posibilidad de atraer nuevas inversiones. Todos

25x

conocemos el axioma de que sin inversión no hay crecimiento.

Señaló que cuando se habla de los beneficios que se otorgan en la zona franca habría que compararlos con el régimen general vigente. Dentro de nuestro régimen legal la industria goza de una protección sumamente importante.

Todos sabemos que los productos manufacturados pagan ese arancel del 50%; también que existen los precios de referencia, los precios mínimos de exportación que aseguran al industrial o al empresario de la zona no franca una protección contra el "dumping", que se puede hacer a terceros países. Además, que el 84% de los productos que componen nuestro comercio exterior, gozan de una devolución de impuestos.

Por ejemplo, la marroquinería, los textiles, etcétera; hay una larga lista que en cualquier momento puede ser puesta a disposición de los señores Senadores.

Asimismo, hay industrias que están sobreprotegidas. La de autopartes no sólo tiene una protección arancelaria normal sino que además goza de la condicionante de que es necesario exportar autopartes en un determinado porcentaje para poder importar kits o vehículos armados. Hay alguna otra industria que tiene que integrarse obligatoriamente en el armado de los vehículos nacionales.

Hay un cúmulo de ventajas sumamente importantes para las empresas instaladas en la zona no franca pero, por otra parte, lo básico es que en la mayoría de los casos la industria de exportación tiene un colchón de cobertura por un mercado interno cautivo, en función de la protección arancelaria.

En la mayoría de los casos --y salvo muy contadas excepciones-- la industria exportadora tiene un volumen de exportación que asciende al 30% o 40% de su producción. Trabajan sobre costos marginales, haciendo gravitar en el mercado interno la mayoría de los costos fijos.

El caso típico es el de las cubiertas de automóviles, que tienen un precio de referencia, de entrada al país de U$S 4,30 el kilo y se exportan a U$S 2,80 el kilo. Todas esas diferencias las está sosteniendo el mercado interno. Quiere decir que no sólo se da una protección arancelaria, sino un amparo al consumo mediante precios que están subsidiando mar-

ginalmente a la exportación. ¿Qué ocurre entonces?

Cuando se pensó en el tema zonas francas --y, según la legislación que he leído, creo que en la mayoría de los casos en el mundo se da la misma hipótesis-- se buscó producir, estrictamente, para exportar, sin respaldo alguno para el mercado interno ni protección de ninguna especie. Tan es así, que si bien el origen de las zonas francas industriales se inicia en el mundo occidental, democrático, capitalista, o libre --como quiera llamársele-- actualmente está regulado, también, en Rumania, en China Comunista hay cuatro zonas industriales y algo similar en Hungría.

Obsérvese que en los países socialistas, de economía planificada, los precios no son naturales, como nosotros los calculamos --según un parámetro de costos, amortización y utilidades razonables-- sino que son precios digitados por los órganos públicos que dirigen tales economías y, sin embargo, allí se llega al mismo sistema, es decir, a la liberalización total de las industrias para exportación, que se instalen en zonas francas.

En otros términos, cuando se nos pregunta por qué no se extienden a la zona no franca los beneficios de la franca, nos enfrentamos a la disyuntiva de tener que hacer del país toda una zona franca.

Si así se hiciera ¿cuántas industrias podrían subsistir en un régimen total de libre exportación?

Nada más, señor Presidente.

SEÑOR FRANCO.- Como el señor Ministro no estaba en Sala cuando expusimos nuestra propuesta, debo realizar algunas precisiones.

La Unión de Exportadores apoya la creación de un mecanismo de zonas francas, pero tiende a un mejoramiento de la ley y, sobre todo, a la no discriminación entre los exportadores industriales, de servicios comerciales dentro de la zona no franca, en cuanto a los beneficios.

Las manifestaciones del señor Ministro me obligan a mencionar otro tema que no hubiera deseado tocar. El plantea la posibilidad de que el país sea una gran zona franca. Me

parece que si este proyecto de ley es aprobado con el texto que actualmente tiene, por acumulación el Uruguay puede llegar a convertirse en una zona franca, dado que la ley lo habilita. Con la simple declaración de una comisión honoraria y el apoyo del Ministerio respectivo, todo el Uruguay puede ser una zona franca.

Esta tampoco sería una experiencia inédita en el mundo, ya que hay cientos de zonas francas y dos estados-ciudades que, en particular, lo son: me refiero a Singapur y Hong Kong.

Casualmente, estos dos países son los que tienen más expansión industrial en el mundo, pero también tienen, respecto de Uruguay, muchísimas diferencias.

Como ejemplo, menciono dos: tienen un gran poder de capitalización y no cuentan con recursos naturales; y, si bien al igual que nosotros tienen orientales que trabajan, los nuestros son del Uruguay y los de ellos, de Oriente.

SEÑOR BATLLE.- ¿Cuál es la diferencia entre un ser humano oriental y un ser humano asiático?

SEÑOR FRANCO.- Se trata de diferencias de raza, de mecanismos de trabajo, que aquí no existen y, en general, estoy hablando de una suma de factores y no de una característica en especial. Por ejemplo --y citaré una diferencia concreta entre orientales uruguayos y de oriente-- hace aproximadamente un año, se produjo en Singapur una reunión entre los empresarios y los obreros agrupados, para discutir la planificación de las relaciones intergremiales de los próximos 30 años, en virtud de que el elevado grado de desarrollo de dicho país generaba desocupación en la clase obrera industrial.

El acuerdo se efectuó sobre la base de que los obreros desocupados mediante un acuerdo de partes, serían reincorporados a la órbita del trabajo, mediante la fabricación de robots.

Es bastante difícil imaginar este tipo de conversaciones

D/295
mg.7

en las relaciones que actualmente mantienen el Gobierno, los empresarios y los trabajadores uruguayos y también resulta difícil imaginar el grado de inversión que tienen Hong Kong y Singapur.

SEÑOR BATLLE.- Cuando Singapur comenzó, lo hizo de a poco, hasta llegar a la situación actual; ¿usted renuncia a comenzar?

SEÑOR FRANCO.- Señor Presidente: por cuarta o quinta vez voy a repetir que la Unión de Exportadores --y yo, en particular-- no se niega a la creación de una zona franca ni a que todo el país lo sea. Simplemente aclaré que con este proyecto de ley se podía llegar a lo que mencionaba el señor Ministro. Es más, la Unión de Exportadores y quien habla apoyamos la creación de un mecanismo de zonas francas en el país, pero deseamos que el mismo sea mejorado. No nos negamos a ello, ni a una modernización. Tampoco deseamos tener la euforia contagiosa de pensar que la zona franca es la panacea universal del comercio internacional, porque --reitero-- hay serios estudios que demuestran que ello no es así y que si bien se otorgan algunos beneficios, los mismos son limitados.

Por otra parte, no creo que la exportación de cubiertas de FUNSA constituya un ejemplo de lo que es actualmente la exportación en el Uruguay. Diría que la exportación de cubiertas en nuestro país es mínima y que la inmensa mayoría de las exportaciones fundamentales del Uruguay --me refiero a los 10 ó 12 ítems o rubros de mayor exportación, que ascienden a las dos terceras partes del total-- no descansan en la disolución de costos en el mercado interno. Es imposible que así sea. De un estudio del Banco Central surge claramente que el sector pesca exporta el 98% de su producción --mal podría disolver la ineficiencia en el 2% del consumo interno--; Uruguay es el 7% productor de lana --alrededor de 100:000.000 de kilos; es el que tiene más ovejas y lana por habitante y, según los últimos estudios conocidos del Secretariado Internacional de la Lana, se consume aproximadamente 1.200 kilos por habitante-- y el 95% de ella se vuelca al exterior; la industria del cuero, vuelca al exterior el 92% de su producción y la de la carne, más del 50%. Creo que los citrus se sitúan en alrededor del 90%, al igual que el arroz.

Me permitiré hacer algunas reflexiones respecto del articulado de la ley.

D/295
mg.8

25 x

Como dije al principio apoyamos la creación de un mecanismo; pero tenemos algunas observaciones que formular y quisiéramos seguir ejemplificando.

Da la impresión de que quienes redactaron este proyecto de ley, tuvieron en cuenta que en el mundo se dan determinados beneficios para traer las inversiones a zonas francas; bienvenidas sean. Pero también los ejemplos dicen que en esos cientos de zonas francas que existen, hay determinadas restricciones. Aquí da la impresión que ellas no se tuvieron en cuenta. O sea, tenemos todos los beneficios, pero no las restricciones. Menciono dos que son de recibo en muchos casos concretos. Hay restricciones en cuanto al manejo de las divisas. Existen zonas francas --la de Iquique en Chile-- que exige que las empresas radicadas en zona franca tengan saldo de divisa positivo. También hay normas en las zonas francas que estimulan la importación desde el país madre, o sea del que está sosteniéndolas.

A nuestro juicio este proyecto de ley tiene algunos defectos: algunos que no provienen de la redacción sino del simple traslado de normas que figuran en la ley anterior y, demostrado está, que no eran operativas.

Nos llama la atención --y esto es anecdótico-- que permanezca un artículo que prohíbe la venta al por menor en la zona franca. Este quizás es un detalle pero considero que es ejemplificante en cuanto a que el traslado de ciertas normas no debe efectuarse en la forma que se hace, es decir literalmente. Eso, señor Presidente implicaría que dentro de las industrias de zona franca, los obreros en las dos horas de intervalo que tienen en las jornadas, no podrían ni siquiera adquirir un refuerzo en la cantina, porque la venta al por menor está prohibida.

Muchas zonas francas se instalan con beneficios para el que está adentro, pero se le trata de dar a la industria que está al lado del alambrado en el país madre, ciertos beneficios. Por ejemplo, en la zona de Chile que mencioné, existen disposiciones que regulan que las importaciones provenientes del resto del mundo en la zona franca sólo pueden reprocesarse y reexportarse; pero las importaciones provenientes del país madre, pueden importarse a la zona franca, reprocesarse y también consumirse. Quiere decir que el beneficio que tiene el país madre es que puede abastecer con sus producciones los consumos --aunque sean mínimos-- que hayan dentro de la zona franca. Este mecanismo, en este proyecto de ley, está prohibido en una parte y, en otra nos da la misma oportunidad que a

terceros, cuando hay en el mundo ejemplos que dan la preferencia a ciertos productos para que provengan del país madre.

Los ejemplos que mencioné no invalidan nuestro apoyo a este proyecto de ley sino, que lo limitan --o lo ponen dentro de determinados carriles-- para que el mecanismo de zonas francas en última instancia, sea real y apoye el crecimiento exportador que el país necesita.

Por otra parte, debo manifestar que las expresiones del señor Senador Batlle me han dejado muy preocupado en dos sentidos. Si es cierto que la interpretación definitiva en cuanto al manejo de divisas es como el señor Senador expresa, a nosotros nos crea una gran preocupación la multiplicidad de ejemplos similares al de Brasil que se van a dar, a través de la exigencia de un convenio de pago que, vía la no reglamentación del manejo de divisas, se van a poder hacer sobre facturaciones financieras desde la zona franca, que van a incidir, no ya sobre un mecanismo de pago --el caso de Brasil-- sino, probablemente, sobre diez u once dentro del mecanismo de ALADI. Va a llegar un momento en que el Uruguay --al cabo de un ajuste cuatrimestral de divisas-- se vea en la necesidad de tener que negociar, con todos sus socios de ALADI, el cobro de beneficios, que sólo van a estar en los papeles, pero que, efectivamente, van a ser muy difíciles de percibir, como lo fue en el caso de Brasil el 31 de diciembre de 1986. Esto nos preocupa mucho, porque sabemos que en última instancia, este tipo de mecanismo de negociación afecta indirectamente la capacidad productiva del país o la posibilidad de negociar por parte de los exportadores actuales de nuestra República.

SEÑOR LANGWAGEN.- ¿Me permite, señor Presidente?

Deseo aclarar los conceptos que está expresando el contador Franco.

El problema que se suscitó con la acumulación de saldo favorable a Uruguay contra Brasil, provino de operaciones exportadoras de terceros países, que se negociaban a través del convenio uruguayo-brasileño. Las exportaciones eran, fundamentalmente, de la Argentina y los bancos brasileños habían abierto créditos documentarios que se pagaban a través de ese convenio. Esto originó una deuda muy grande de Brasil con Uruguay, que en realidad no respondía a operaciones que hubiera efectuado Uruguay con Brasil.

Con este mecanismo y con lo que expresaba --y por eso formulé la pregunta en relación a cómo iban a funcionar las operaciones de ALADI dentro de la zona franca-- lo más común sería que una empresa instalada en la zona franca, trajera importaciones de terceros países, que pagaría con operaciones libres. Después su exportación se haría a un país de la ALADI y, entonces, el Uruguay aparecería con un saldo favorable que, quizás fuera de bastante dudoso cobro.

SEÑOR BATLLE.- ¿Me permite señor Presidente?

El señor contador Franco expresaba que le preocupaban mis afirmaciones respecto a la interpretación que yo hacía del texto legal referido al mecanismo a utilizarse desde la zona franca en cuanto a las divisas que se generan de las exportaciones.

Bueno es que reitere que es, a mi juicio, lo que surge con claridad del inciso c) del artículo 2º del proyecto de ley. El inciso c) dice: "Prestación de servicios financieros que se requieran para el mejor funcionamiento de las actividades instaladas" se refiere a la naturaleza jurídica de la zona franca.

Entiendo que un exportador que exporta a cualquier país --al margen de los convenios-- no tiene necesariamente que cumplir con la circular del Banco Central, que determina que tiene que hacer pasar dentro de 36 meses, la divisa por el Banco de la República; allí recibir el dinero y con éste hacer lo que quiera. Considero que puede exportar desde la zona franca sin pasar por el Banco de la República e, inclusive --si tiene otros mecanismos de financiamiento externo-- puede incorporar la divisa a su actividad, dejándola donde ha efectuado la venta, si así lo deseare. Esta es mi interpretación de lo que surge del mecanismo legal establecido.

El señor Langwagen preguntó si eso sería lo que ocurriría con respecto a los mecanismos que no necesitan convenio. Nosotros nos referimos a los del PEC y del CAUCE. El señor Langwagen tiene dudas acerca de si no tendrían que pasar por los convenios del Banco Central, y ajustarse e incorporarse al sistema que rige para las exportaciones de productos surgidos del área no franca. Desde mi punto de vista, considero que sí; inclusive, está establecido en la ley. Allí el sistema es de ajuste de cuentas, por lo tanto, entendemos que ese tipo de exportaciones es preciso contabilizarlas dentro

del régimen del CAUCE y del PEC.

Deseo saber si a juicio del señor Ministro es correcta esta interpretación de la ley.

SEÑOR MINISTRO.- Antes de contestarle al señor Senador Batlle, quiero hacer alguna precisión, por si no me expresé claramente en mi intervención anterior.

Cuando puse el ejemplo de FUNSA, fue en el sentido de protección industrial. De ninguna manera dije que el 80% o el 90% de las exportaciones uruguayas, sobre todo las que parten del uso de materia prima nacional, tuvieran esa capacidad exportadora debida a la protección industrial; eso sería negar la historia del país. Evidentemente, lo que asienta en materia prima nacional, cuero, carne, lana o extracción de granito y mármoles, o sea, las industrias tradicionales, lo hacen sobre la base de la protección industrial. Esa es la primera aclaración.

En segundo término, el contador Franco hizo referencia a cómo se abastecerían las zonas francas a la hora de comer. El inciso tercero del artículo 2º, prevé la existencia en zonas francas de todos los servicios que se requiera para el mejor funcionamiento de las actividades instaladas y la venta de dichos servicios a terceros países. Es decir, lo que está prohibido en la zona franca, básicamente, es la venta al por menor de sus manufacturas; pero se prevé en el proyecto de ley la existencia de todos los servicios necesarios para su funcionamiento.

Con respecto al tema de negociación de divisas, creo que tendríamos que ponernos de acuerdo, respecto a la interpretación del sistema vigente.

De acuerdo al artículo 68 de la circular vigente del Banco Central --en lo que todos tendríamos que estar de acuerdo-- la única obligación que tiene el exportador con el producido de su exportación, es negociarlo dentro del sistema financiero durante los 36 meses de la fecha de solicitud de embarque.

Se entiende que las divisas se negocian en el sistema financiero cuando se produce el arbitraje a cualquier otra moneda, es decir no necesariamente a pesos uruguayos, o cuando se cancelan obligaciones en la divisa de origen. En este caso,

mr.4
D/295

25×

ni siquiera es necesario el arbitraje. Otra situación ocurre cuando se utiliza esa divisa para la adquisición de otros activos.

En cuanto a la negociación de divisas, creo que la diferencia en contra de las zonas francas es el costo del arbitraje que se tiene que operar dentro de los 36 meses.

El contador Franco, que es especialista en el tema, creo que recordará cómo surgió esa circular, y cómo quedó en la ley de intermediación financiera. Se pensó en su modificación, pero no se hizo. Es una disposición un poco anómala. Además, los 36 meses de plazo para la negociación de las divisas, desvirtúan un poco la necesidad de tomar en cuenta las divisas obtenidas por la exportación para financiar el comercio exterior del país, en función de que a través de las divisas de importación se tiene acceso libre e irrestricto al mercado.

La preocupación concerniente a lo que ocurre con las divisas, tendríamos que encararla del punto de vista del régimen cambiario general, teniendo en cuenta si vamos a tener libertad de movimiento de capitales en el país o no.

Pienso que es un tema más importante que el régimen de disponibilidad de divisas que se da en el sistema de zonas francas.

En lo que refiere a la utilización del convenio interbancario Uruguay-Brasil sobre exportaciones argentinas, hay un fenómeno que se debió a la triangulación que se hizo fuera del país, por medio de bancos instalados en el exterior.

Es un tema que, evidentemente, preocupa.

El último inciso del artículo 2º se refiere a la protección indirecta de la industria --es una condición que existan saldos dentro de dos convenios-- y además, eso se compadece con lo dispuesto en la última parte del artículo 41 que establece la priorización, dentro de los convenios, para la utilización de los mismos por las industrias instaladas en zonas no francas.

Estimo que la regulación de esos aspectos tiene que hacerse por vía reglamentaria. Se me dirá por qué no se hace por vía de ley.

Creo que los temas que hay que contemplar son totalmente distintos, incluso, porque son diferentes a algunos regímenes del propio convenio interbancario.

Pienso que esto tendrá que venir no sólo con una reglamentación del Poder Ejecutivo, que contemple el mandato legal de protección de las industrias instaladas en zonas no francas, sino con una circular del Banco Central que regule debidamente la utilización de los convenios interbancarios.

SEÑOR FRANCO.- Deseo hacer algunas precisiones.

Comparto lo que dice el señor Ministro en cuanto a que lo que está prohibido dentro de la zona franca sea la venta al por menor de los productos manufacturados allí.

Pero eso no es lo que dice el proyecto.

El artículo 37 deroga o limita lo que digan los anteriores, por ser posterior. Dice textualmente: "No se permitirá dentro de las zonas francas el comercio al por menor". No se refiere a lo que allí se produzca. Por lo tanto, yo interpreto que es de todos.

Por lo tanto, lo único que solicitamos es que la ley lo diga y que se agregue en el proyecto una pequeña frasecita que diga que "se prohíbe la venta al por menor de los artículos producidos en la zona franca".

Eso no costaría y es la interpretación correcta.

SEÑOR MINISTRO.- El artículo 37 no deroga al artículo 2º.

Creo que hay que mirar todas las normas dentro de un contexto.

En la estructura de este artículo tenemos, en primer término, el primer inciso que se refiere a las clases de actividades industriales, comerciales o de servicios. La enumeración no es taxativa sino enunciativa, ya que dice "entre ellas".

La base de la norma está en la libertad de instalar toda clase de actividades industriales, comerciales o de servicios.

25

La única limitación expresa, está en uno de los últimos artículos agregados por la Cámara de Representantes, el 47 que dice: "Prohíbese la introducción a zonas francas de armas, pólvora, municiones y demás materias destinadas a usos bélicos, como así también las declaradas contrarias a los intereses del país por el Poder Ejecutivo".

El principio general contenido en la norma del artículo 2º se refiere a toda clase de actividades.

La enunciación que sigue es a título de ejemplo.

Hay otra salvedad, además, en el inciso D) que dice: "Otras que a juicio del Poder Ejecutivo resultaren beneficiosas...".

Entonces, el inciso D) estaría de más.

Cuando dice "otras que" es a título enunciativo.

Como se ha afirmado más de una vez en esta Comisión, se ha buscado estructurar una ley que fuera interpretada debidamente no solamente por lo abogados sino por todos los empresarios que se sintieran atraídos por la misma.

Sin embargo, a pesar de que digo que es a título ejemplificante o enunciativo, cuando en el inciso C) se establece la prestación de servicios financieros, de informática, reparaciones y mantenimiento, profesionales, etcétera.

Es para que todo lo que complementa el movimiento o el desarrollo de una industria pueda ser suministrado dentro de la zona franca.

mr.7
D/295

25 x

SEÑOR AGUIRRE.- Agradezco a los señores visitantes y al señor Ministro la confianza que manifiestan en mis conocimientos jurídicos que no son mayores que los de otros señores Senadores aquí presentes y que tienen la misma formación. Pero ya que quiere conocer mi opinión sobre este problema que no era aquel por el cual había pedido el uso de la palabra, la daré.

Es exacto, como dice el señor Ministro, que una norma de una ley, por el hecho de tener un número posterior, o estar después en el contexto legal no deroga lo que dice otra disposición legal. En ésta como en toda ley, ambas deben interpretarse armónicamente, sin que una anule el sentido de la otra.

En cambio, creo que no es exacta la afirmación que hace el señor Ministro cuando deduce del literal c) del artículo 2º que allí hay una generalidad tal en los servicios o actividades que están exonerados y que se autorizan a desarrollar en la zona franca, que en cierta medida hace parcialmente inoperante el principio del artículo 37. Creo que aquí juega el principio de interpretación, según el cual la norma especial prevalece sobre la norma general. Y el principio general del artículo 2º es que se puede desarrollar toda clase de actividades industriales, comerciales y de otra naturaleza, pero el principio especial del artículo 37, que es una prohibición absoluta, es que dentro de las zonas francas está prohibido el comercio al por menor.

Mi opinión, por supuesto, puede ser equivocada; pero ya que me la han solicitado, la doy. De todos modos, aclaro que anteriormente no había considerado este problema.

Lo que a mí me preocupa particularmente es algo que se estaba debatiendo ahora entre el contador Franco y el señor Senador Batlle, y es algo sobre lo cual ha expresado su opinión, en términos muy concretos, el señor Ministro, que es el tema del manejo de las divisas que creo está directamente relacionado con uno de los objetivos generales de este proyecto, objetivo compartible, que es el de expandir las exportaciones del país.

El artículo 1º establece cuatro objetivos: promover inversiones, expandir exportaciones, incrementar la utilización de mano de obra nacional e incentivar la integración económica internacional. Interpreto que tanto la promoción de inversiones como la integración económica internacional, en defini

25 x

tiva no son más que medios, herramientas, para lograr los otros dos objetivos: expandir las exportaciones e incrementar la utilización de mano de obra nacional, que es lo que nos interesa.

¿Para qué quiere el país expandir las exportaciones? Precisamente, para ofrecer más trabajo, para que la mano de obra nacional tenga ocupación y, además, para que, por el ingreso de divisas, mejoren los saldos de la Balanza Comercial y de la Balanza de Pagos. Entonces, si vamos a expandir las exportaciones a través de las zonas francas, y las divisas, como principio, no van a quedar en el país --no por lo que dice el artículo 2º sino el 38 del proyecto--, ¿para qué sirve el objetivo de expandir las exportaciones, salvo para incrementar en las industrias que se instalen en zonas francas la utilización de mano de obra nacional?

Se me dice que el artículo 68 de la Circular del Banco Central a que se estaba haciendo referencia y que yo conozco, establece un mecanismo por el cual en un plazo de 36 meses las divisas deben pasar por el sistema bancario nacional; pero el señor Ministro afirma que hay distintos caminos, es decir que no necesariamente las divisas de la exportación deban convertirse y quedar dentro del país, porque se puede hacer el arbitraje a otra moneda y girarse al exterior, o si no, cancelar obligaciones que se tenían en la misma moneda en que se concretó la exportación. En este último caso, entiendo que se mejora la Balanza de Pagos del país porque esa obligación iba a determinar un egreso de divisas cuando fuera cumplida. Si se cancela con el producido de la exportación no genera el egreso de divisas y en tal caso, queda registrada en forma favorable en la Balanza de Pagos. Pero lo normal a nivel de los exportadores de nuestro país es que las divisas queden aquí porque tienen que hacer el arbitraje, pasar a moneda nacional, cancelar compromisos en moneda extranjera y excepcionalmente hacer el arbitraje a otra divisa y colocarla fuera del país. Siguiendo con el ejemplo del señor Ministro, un exportador cobraría en dólares, dentro de los 36 meses se pasa al marco y lo coloca en una cuenta en el exterior. Personalmente, no creo que eso sea lo normal. No soy experto en cuanto a la forma como se manejan los exportadores de nuestro país, pero me parece que eso debe ser algo excepcional.

En cambio, en las zonas francas las exportaciones no se registran en el sistema bancario estatal, es decir que no se computan en la Balanza Comercial. Si la divisa no ingre

sa al país, no se computa en la Balanza de Pagos. Entonces, ¿en qué beneficia esto al país? Naturalmente, no se impide que el industrial que se instala en una zona franca realice otras inversiones en zonas no francas, compre servicios en el país, deje, por consecuencia de ello, parte de sus divisas en el país, y dé trabajo a obreros uruguayos, lo que hará que tenga que pagarle los jornales, para lo que debe cambiar divisas a moneda nacional, las que quedan aquí.

No soy tan obtuso como para no comprender algo tan sencillo. Pero lo que digo es que en el mecanismo general del artículo 38 la forma como se prevé en el proyecto el manejo de las divisas --es decir, con una total liberalidad-- el principio será que las divisas no van a permanecer en el país. Si sucede así, en primer lugar, no se computan en la Balanza Comercial, y segundo, no mejoran la Balanza de Pagos del país.

Esta es mi principal preocupación frente a la filosofía del proyecto, aparte de otras observaciones de carácter jurídico que son corregibles.

Lo que me parece en cierto grado contraindicado con lo que sostienen los defensores del proyecto tal como está articulado es precisamente este punto que refiere al manejo de las divisas que tiene relación directa con la Balanza Comercial y la Balanza de Pagos del país.

SEÑOR BATLLE.- Con respecto al tema planteado anteriormente, considero que el proyecto en esa materia es claro. Una cosa es estar autorizado para establecer distintos tipos de servicios para el funcionamiento de una zona franca --y el funcionamiento de la zona franca y sus servicios puede comprender, entre otros, la alimentación-- y otra el acto de comercio de vender al por menor los productos generales de carácter industrial que se generan en la zona franca. Para mí son dos cosas totalmente distintas; por lo tanto, me parece que no hay colisión entre lo que establece el artículo 2º y el 37. Además, no creo que vaya a darse esa preocupación que le lleva a decir al contador Franco que la gente se va a quedar sin comer. Pienso que no es así; es un servicio que se puede prestar. Lo que no se puede hacer es que los productos industriales generados en la zona franca, que tienen por destino la exportación a cualquier país, entre otros al Uruguay, se vendan al por menor dentro de la zona franca, a aquellos que están trabajando allí. Esa comercialización

ls.3
D/295

lo se puede hacer, pero eso sustancialmente no tiene nada que ver con un servicio de alimentación a brindar a quienes trabajan allí.

Con respecto al tema de las divisas, no creo, como decía el señor Senador Aguirre, que el hecho del no ingreso de éstas no genere un beneficio. Primero, porque este tema hay que estudiarlo en el contexto del sistema financiero-económico y fiscal, en la medida en que tampoco egresa la divisa. No ingresa pero tampoco egresa. Por lo tanto, no influye en el balance comercial ni positiva ni negativamente, es neutro.

En segundo lugar, el objetivo fundamental es el de aportar tecnología, dar trabajo y ampliar nuestra presencia en otros mercados con productos que llevan el certificado de origen. Todo esto indirectamente beneficia el balance de pagos en la medida en que aporta una determinada cantidad, aunque no creo que sea la panacea. Es sólo un instrumento más. Genera mano de obra y eso, en el balance de pagos supone algo importante porque ella se paga con divisas.

SEÑOR ORTIZ.- Cuando se dice que no interviene o no influye en la balanza comercial, se me plantea una duda. Si nosotros exportamos a Venezuela, de la zona no franca, U$S 50:000.000 y de la zona franca la misma cantidad, nuestra balanza comercial dirá que hemos hecho una exportación a ese país de U$S 100:000.000. Quisiera saber si es así o si se considera que lo exportado de la zona franca no es exportación del Uruguay. Esa es la duda que tengo.

SEÑOR BATLLE.- Creo que ése es un efecto meramente contable. Para generar U$S 50:000.000, se han comprado insumos dentro y fuera del país. Para mí es un sistema al margen de la balanza de pagos. Los beneficios de toda zona franca en favor de la balanza de pagos provienen de otras consecuencias y no de la contabilidad de decir: "Bueno, nosotros en vez de exportar U$S 100:000.000 exportamos U$S 150:000.000".

Lo que nos importa no es el número final de lo que exportamos cuando hablamos de la zona franca, sino los beneficios que ello va generando. Naturalmente que Venezuela va a decir que llegaron mercaderías por valor de U$S 100:000.000 que dicen "Made in Uruguay" y las contabilizaremos dentro de este convenio, si es que existe con este país. Esas normas del convenio son las que están señaladas en el artículo 41 del proyecto. Entonces, ahí llegamos a la apreciación de si esos convenios entre bancos centrales funcionaban para

las exportaciones de zonas francas. Además, llegamos al otro punto que se trató en Comisión, referido a cómo jugaban estos convenios para los productos exportados de zonas francas y no francas.

Creo que no afecta al país el hecho de que ni la exportación ni la importación estén en la balanza comercial. Eso es neutro. Lo que sí beneficia es a la balanza de pagos, por las consecuencias que genera el funcionamiento de las zonas francas.

SEÑOR MINISTRO.- Quisiera precisar el concepto de valor agregado. Hay muchas industrias de nuestro país que trabajan muy bien, cuyos insumos son totalmente importados. Cuando el país compra a diez y vende a once, ¿qué beneficios obtiene? El valor agregado. Este puede significar, en primer término, la mano de obra utilizada. Pero cuando nosotros hablamos del régimen de zonas francas, no lo hacemos solamente respecto a la utilización de mano de obra uruguaya. Ese señor que en el mundo nos hace la competencia, en vez de armar en Manaos lo hace en el Uruguay, generando mano de obra en nuestro país. Pero creo que no precisamos bien el beneficio que deriva para la zona no franca el crecimiento de nuevos polos de desarrollo. Esa mano de obra que trabajará en zonas francas, incrementará sus niveles salariales, lo que en definitiva se transformará en un aumento salarial global. Eso va a traer como consecuencia la demanda de bienes para la industria de la zona no franca y el mejoramiento del nivel de vida de la gente. Pero además le va a crear una demanda adicional a la industria de la zona no franca. Por ejemplo, si yo quiero confeccionar estos sillones, tendré que traer la madera y el tapizado del país en que estos elementos sean más baratos. Pero no puedo tener todos los items de reposición y mantenimiento en stock porque sería antieconómico. Normalmente, el suministro y el mantenimiento de gran cantidad de insumos se va a demandar a la zona no franca. De modo que habrá un incremento de demanda a la zona no franca. Entonces, ¿cuál es el resultado de la exportación de la zona franca? Es evidente que es el valor agregado del Uruguay.

Me permito recordar en cierta manera un poco folklórica, aunque no digo que sea una panacea ni mucho menos, que en el período de mayor esplendor del Imperio Británico la balanza comercial fue deficitaria. Evidentemente que estaba respaldada por una fuerte balanza de pagos. Por favor, ruego que no se vaya a pensar que esto es el desideratum para el país,

ls.5
D/295

25x

ni mucho menos. Pero como decía recién el señor Senador Batlle, el beneficio que se va a dar en la balanza de pagos respecto de la zona franca, es indudable.

Por otra parte, la diferencia del manipuleo de divisas del exportador de la zona franca con el de la no franca, será la del costo de arbitrajes.

SEÑOR SENATORE.- Señor Presidente: gracias a las expresiones vertidas por el contador Franco y por los integrantes de otras delegaciones que han concurrido a esta Comisión, los Senadores que no somos expertos en la materia, nos hemos ido formando un criterio acerca de la zona franca y de los beneficios que este proyecto podría traer para el país.

Quiero aclarar que no estamos en contra de la creación de una zona franca. A pesar de que, en lo que me es personal, todavía debo ajustar algunos detalles y escuchar otras explicaciones, llego a la conclusión de que en definitiva, todos los objetivos --como lo señalaba recién el señor Ministro de Industria y Energía-- declarados en el artículo 1º parecería quedan concretados en lo que podría ser el incremento o ingreso de divisas como resultante del pago de los salarios y del aumento de mano de obra que traería aparejado este proyecto. Ese sería un beneficio que aportaría la zona franca, es decir, el incremento a los ingresos de divisas del Estado por el pago de los funcionarios y empleados que van a trabajar en esa zona, así como por los insumos que se van a utilizar.

En una sesión anterior pude apreciar que los integrantes de la Cámara de Industrias --que ahora han aunado sus criterios-- no dan a estos elementos una importancia tal, como para que podamos pensar que pueden constituir el objetivo que lleve a la aprobación de este proyecto.

Cuando pregunté a un integrante de la Cámara de Industrias cuál era el nivel de ocupación que podía alcanzar la industria en general, él me habló de 200.000 personas. Entonces, me voy a referir a otro elemento que debe ser tenido en cuenta. Me refiero a un estudio general realizado por

la UNCTAD relativo a las zonas francas. Se trata de un estudio serio a pesar de que no han podido contar con todos los elementos necesarios para elaborar el informe.

En él, se llega a conclusiones decepcionantes, para las zonas francas instaladas en los países en desarrollo. Ello es así porque lo que se espera resulte un aporte de elementos tecnológicos no sería tal porque en el examen general se llega a la conclusión de que se utiliza la mano de obra exclusivamente en las terminales, mientras que el proceso tecnológico se lleva a cabo en los países de origen de las empresas instaladas en zona franca.

De manera que desde esa perspectiva no sería tan beneficiosa la creación de una zona franca.

Desde el punto de vista ocupacional, el informe a que me refiero establece que la mano de obra ocupada en las zonas francas es de un 2,6% del total.

Esto quiere decir que en nuestro país el incremento de la mano de obra abarcaría a unas 4.000 personas.

Entonces, el resultado sería muy relativo porque, como señalaba un integrante de la Cámara de Industrias, si a la industria destinada a la exportación se le otorgaran similares beneficios que a la instalada en zona franca, se triplicaría o cuadruplicaría la utilización de mano de obra.

Por otra parte, es notorio que nadie se va a instalar en la zona franca para producir la energía eléctrica que allí se va a consumir; sí, solicitará una conexión a la UTE. Sin embargo, quien quisiera podría hacerlo porque el monopolio de UTE no rige en zona franca. Lo mismo sucede con el agua potable o con la necesaria para la industria.

El denominador común de todas las exposiciones que he escuchado hasta el momento es el problema de los incrementos o del mayor valor agregado que podría obtenerse de la utilización de la mano de obra nacional y de algún insumo. Si bien el juego de las divisas y de las exportaciones e importaciones es neutro, como decía el señor Senador Batlle, hay otro elemento que debemos señalar.

ls.7
D/295

25x

Por ejemplo, si se instalara en la zona franca una industria que hiciera los mismos productos que exporta la instalada fuera de ella, es evidente, que se establecería una competencia. Me dirán los señores Senadores que el Poder Ejecutivo podrá hacer jugar las medidas necesarias para proteger a la industria nacional; pero insisto en que esa competencia podría darse en los mercados en los que nosotros no podemos establecer cupos. Pienso que esos productos que serían iguales a los que produciría la industria instalada en la zona no franca de acuerdo con el proyecto de ley, tendrían como origen también la palabra Uruguay y además se verían alcanzados por los beneficios correspondientes a la zona franca. Ello les permitiría ser vendidos a un precio mejor, lo cual estaría cerrando la posibilidad de entrar en los cupos a los productos manufacturados en la zona no franca.

Reconozco que en el proyecto de ley figuran disposiciones tendientes a proteger a la industria nacional, como aquellas en las que se dice que el Poder Ejecutivo velará por ella.

Se ha manejado que una de las ventajas de la zona franca es el aporte de tecnología que significaría la instalación de industrias allí; pero me temo que esas industrias van a venir solamente a colocar la que sirve para los procesos finales, con lo cual dicho aporte no sería útil. De modo que el único beneficio sería el de dar más trabajo.

Además, haciendo un balance neutro de la situación, como decía el señor Senador Batlle, entiendo que nuestras exportaciones no van a incrementarse, así como encuentro un poco dudoso que se produzca una mayor integración internacional.

En resumen, quedaría el ingreso que podría obtenerse como consecuencia de la aplicación del IVA sobre los productos que se elaboren en esa zona y en los que incide la mano de obra uruguaya. Señalo, además, que la mano de obra más calificada no va a ser la nuestra sino que será traída por las industrias que vengan a instalarse en la zona franca.

SEÑOR GUTIERREZ.- Señor Presidente, los señores Senadores presentes habrán observado la homogeneidad de pensamiento de los miembros de la Unión de Exportadores sobre el tema, que ha sido producto de una serie de sesiones y análisis exhaustivos y que ha sido recogido en los documentos que hemos puesto a disposición de la mesa.

jes.1
D/295

25×

En este momento quiero llamarlos a una reflexión importante, cosa que no se ha hecho durante el transcurso de las entrevistas con los distintos sectores.

Antes de la quiebra del orden institucional, el actual Ministro de Industria y Energía ocupó la misma Cartera solamente por dos o tres días, puesto que reununció en el momento en que ésta se produjo.

Es señor Senador Batlle y otros señores Senadores estuvieron presos o en la clandestinidad, pero la burocracia siguió andando y estructuró un proyecto que aún debe estar guardado en los archivos del Estado Mayor del Ejército.

Esta burocracia hizo un proyecto para el Plan NORIONB por el que se convertía en zona franca a toda la región ubicada al Norte del Río Negro.

Los señores Senadores están acostumbrados al manejo de la ley, pero aquellos hombres, que no lo estaban, cuando estudiaron el proyecto no se animaron a llevarlo a la práctica --¡ellos no se animaron!-- porque pensaron en la soberanía nacional.

Antes de que el señor Senador Lacalle Herrera se retirara de Sala traje a colación que cuando yo tenía 23 ó 24 años, junto con un grupo de jóvenes argentinos que ocupamos el viejo "Ciudad de Buenos Aires" hasta el palo de mesana, vinimos a Montevideo a felicitar a su abuelo por algo que nos emocionaba profundamente: la defensa de la soberanía nacional en el problema de las bases.

Veo ahora al señor Senador Aguirre Ramírez y no puedo menos que recordar todas las noches, en qué, después de las siete u ocho, nos encontrábamos en el viejo "El Plata" con el doctor Ramírez, Segredo y otra gente para hablar de cosas que si hoy esos hombres las hubieran visto en boca de esta nueva generación, se habrían muerto de susto.

El padre del señor Senador Batlle me honró con su protección cuando exiliado llegué a este país en el año 1951.

No me voy a referir en esta instancia al proyecto de ley desde el punto de vista técnico, aunque quedo a disposición de los señores Senadores --así como lo he hecho con el señor Senador Ortiz-- para dar cualquier explicación; pero sí me permito llamarlos a reflexión --dado que por lo avanzado de

la hora habrá que levantar esta sesión-- con respecto a su repercusión.

Hace unos días, al igresar al Palacio, el señor Batalla me manifestó que no debía preocuparme porque su sector nunca iba a votar algo para los extranjeros que no se pudiera dar para los uruguayos.

Digo que las zonas francas no crean toda esa maravilla que se espera. El propio señor Presidente, a quien escuché ayer por televisión, se refirió al desarrollo del trabajo. En esa ocasión me vino a la memoria las largas conversaciones mantenidas en un café de la calle Cerrito, hace ya treinta y pico de años, recién llegado, con el padre del señor Senador, y con un hombre que hoy hace comentarios sobre libros, etcétera, el señor Iván Kmaid y que era muy amigo de él, en las que exponían los sueños de una generación con respecto a un Uruguay integrado. O sea que tampoco creo que proyectos de esta naturaleza favorezcan la integración del Uruguay sino que, como bien decía el Presidente Franco, ateniéndonos a la fría redacción de la ley, pueden cubrir a la República de salpicaduras de zonas francas. Basta que un señor en Tacuarembó y otro en Rivera reúnan determinadas condiciones para que se produzca la creación de una zona franca. ¿Es eso conveniente para la República? Esta es la gran interrogante que dejo planteada, porque entiendo que los aspectos técnicos del proyecto ya han sido suficientemente analizados por el señor Presidente Franco y reflejan la opinión del instituto.

Como me siento profundamente ligado a estas tierras, les rogaría a los señores Senadores que soliciten los antecedentes --que lógicamente deben encontrarse en los archivos-- porque esta misma situación que hoy se plantea, se presentó en otra oportunidad en que se trató el tema.

SEÑOR BATLLE.- El señor Gutiérrez sabe --por los años que hace que nos conocemos-- todo lo que nos liga, tanto dentro como fuera de fronteras; él es argentino-uruguayo y yo, uruguayo-argentino por parte de madre, esposa e hijos. Por lo tanto, dejando a un lado los recuerdos y objetivos comunes, diría que me parece bien que él ponga el énfasis en su deseo de que nosotros no demos pasos que puedan debilitar nuestra soberanía. Desde ya le digo que puede estar tranquilo en ese sentido, porque si algo han hecho los Senadores de todos los partidos --antes de integrar el Senado y ahora-- es permanecer muy celosos en cuanto al tema de nuestra independencia, soberanía y capacidad de decisión libre y autónoma sobre nuestro

destino, dentro de la relatividad que permite la situación actual. Hoy en día, ni siquiera las grandes y más poderosas naciones son absolutamente independientes, ya que todas, de alguna forma, están interrelacionadas y presentan áreas de dependencia.

Por supuesto que no conozco ese proyecto a que hace referencia el señor Gutiérrez, aunque lo oí nombrar, pero nada tiene que ver con esto. La zona franca que se proyectaba --como él decía-- no era tal, sino que era una especie de paralelo 42 en el cual cualquier producto podía comercializarse incorporándose al ámbito de la operación comercial nacional, sin la protección que establece uno de los aranceles y otras normas. Aquello significaba, prácticamente, correr la frontera uruguaya hasta el Río Negro. Reitero que eso nada tiene que ver con esto y, además, hay dos cosas que rubrican este punto de vista.

En primer lugar, el hecho de que ustedes estén de acuerdo en términos generales, con que exista una zona franca; y, en segundo término, el hecho de que también lo estén, en términos generales, en cuanto a que sirve para poco. Por ende, ni la soberanía ni la industria se verán afectadas.

Sin embargo, para nosotros, aunque este no es un instrumento decisivo, ni lo consideramos la panacea, significa contar con un instrumento más. Algunas de las disposiciones se van a concretar a través de reglamentaciones. Inclusive, se discutió con el sector privado sobre cómo se realizarían las mismas. Naturalmente, esa protección se refiere a reglamentaciones y no a textos legales, porque la realidad comercial supera a la más rica imaginación que el más previsor de los Legisladores pueda incorporar en un texto inmutable, como es una ley. Por lo tanto, pienso que en esta área hay que establecer claramente las responsabilidades políticas. Este, además de ser un cuerpo legislativo, también es político; precisamente, por ser legislativo, es político. Por lo tanto, si las reglamentaciones del príncipe afectan lo que establecen los artículos aquí incorporados, ciertamente existirá una responsabilidad política que el Poder Ejecutivo y sus ministros --en su caso-- deberán enfrentar ante el cuerpo político que es, en primera instancia, el Poder Legislativo y, en última instancia, el Cuerpo Electoral.

En primer lugar, me interesaría dejar sentado que si bien

esto es neutral para la balanza comercial, no lo es para la de pagos, y ello constituye un hecho importante.

Desearía finalizar aquí con la versión taquigráfica, a los efectos de poder tratar otros temas.

SEÑOR PRESIDENTE.- Se interrumpe la toma de versión taquigráfica.

jes.5
D/295

25x